

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1675/2023-DIV

ATA/559/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 7 mai 2024

dans la cause

A _____

recourant

contre

OFFICE CANTONAL DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

intimé

EN FAIT

A. a. A_____, né le _____ 1988, réside à Genève au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

b. Il est titulaire d'une licence en droit de l'Université arabe de Beyrouth, décernée en 2011, ainsi que d'une maîtrise universitaire en droit international et européen de la faculté de droit de l'Université de Genève (ci-après : la faculté), obtenue en février 2019 avec une moyenne générale de 4.77/6. Il a également obtenu auprès de la faculté, en février 2020, un certificat de droit transnational.

c. Il a fondé avec une autre personne la société à responsabilité limitée B_____ Sàrl (ci-après : B_____), sise à Genève et inscrite au registre du commerce (ci-après : RC) du canton de Genève depuis le _____2021. Il en est l'associé gérant.

B. a. Le 6 septembre 2022, B_____ a soumis à l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) une demande d'autorisation de séjour après cinq ans d'admission provisoire en faveur d'une ressortissante syrienne et des enfants de celle-ci.

b. Par courrier du 14 octobre 2022, l'OCPM a écrit à B_____, en rappelant les règles concernant les mandataires professionnellement qualifiés (ci-après : MPQ) en procédure administrative genevoise.

Un délai au 15 novembre 2022 était accordé pour démontrer que B_____ disposait de connaissances accrues en droit administratif et plus particulièrement en droit des étrangers. Dans l'intervalle, la demande formée le 6 septembre 2022 était mise en suspens, l'administrée pouvant aussi la signer ou la cosigner.

c. A_____ a répondu à l'OCPM par courrier du 26 octobre 2022.

Il était juriste trilingue au sein de B_____ et disposait d'une solide expérience de plusieurs années dans divers domaines du droit, et plus particulièrement en droit des étrangers, comme en attestaient ses différents certificats de travail ainsi que son master en droit de la faculté. Il était en outre « en cours de validation » d'un *Certificate of Advanced Studies* (ci-après : CAS) en droit des migrations délivré par notamment par les universités de Fribourg, Neuchâtel et Berne.

Il joignait une lettre de recommandation de la greffière en chef (*Registrar*) du C_____ à Hambourg, où il avait effectué un stage de deux mois en 2020, et un certificat de travail d'un organisme (D_____) où il avait fait du bénévolat dans le domaine juridique (asile) en 2019.

Ses clients souhaitaient généralement agir au plus vite, raison pour laquelle il avait demandé à sa mandante de remplir et de cosigner la demande d'autorisation de séjour ainsi que le formulaire adéquat.

d. Le 8 novembre 2022, l'OCPM – restreignant ainsi le litige à la qualité de MPQ de A_____ – lui a indiqué que les documents précités n'étaient pas suffisants pour

lui permettre de se positionner sur sa qualité de MPQ et l'a invité à lui faire parvenir son CAS en droit de la migration (le cas échéant, les notes obtenues jusque-là et la durée d'études), une estimation du nombre et de la fréquence des dossiers traités en droit des étrangers, et tout certificat de travail en lien avec cette activité spécifique. En effet, seule l'attestation d'D_____ mentionnait une activité en lien avec le domaine de l'asile.

e. Dans un courrier du 24 novembre 2022, A_____ est revenu sur son parcours. Il a joint l'attestation d'un avocat genevois dans laquelle ce dernier indiquait lui envoyer les personnes qui avaient des questions de droit des étrangers car il était mieux formé que lui dans ce domaine.

f. Le 13 décembre 2022, l'OCPM a indiqué à A_____ avoir l'intention de ne pas lui reconnaître la qualité de MPQ. L'obtention du CAS ne lui permettrait pas de modifier sa position. Un délai au 31 janvier 2023 lui était accordé pour faire valoir ses éventuelles observations.

g. Le 30 janvier 2023, A_____ a répondu qu'il avait déjà assisté et conseillé bon nombre de personnes dans le domaine du droit des étrangers, la satisfaction de ses clients pouvant être établie en consultant la page Google de B_____, qui comptait plus de 57 avis positifs. Il était également membre de la commission de migration d'un parti politique genevois.

Si l'obtention du CAS n'était pas à même de modifier l'opinion de l'OCPM, cela signifiait qu'un juriste ayant suivi la meilleure formation francophone en droit des étrangers n'était pas habilité à représenter les administrés devant les autorités de migration, et donc à limiter la représentation aux seuls avocats brevetés, ce que le législateur n'avait pas fait. Or, si les juristes généralistes pouvaient se voir dénier la qualité de MPQ, tel n'était pas le cas des juristes spécialisés.

h. Par décision du 4 avril 2023, déclarée exécutoire nonobstant recours, l'OCPM a refusé de reconnaître à A_____ la qualité de MPQ.

La simple consultation d'avis sur la page Google de B_____ n'était pas déterminante. Il n'avait pas produit de bulletin de notes en lien avec le CAS, qu'il ne semblait pas avoir achevé à ce stade. Il n'avait pas étayé sa qualité de membre de la commission de migration du parti politique évoqué. Il n'avait dès lors pas démontré à satisfaction de droit avoir acquis des connaissances particulières en droit des migrations.

- C. a.** Par acte posté le 16 mai 2023, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée, concluant principalement à son annulation et à ce que la chambre administrative reconnaisse sa qualité de MPQ pour les causes relevant du droit des étrangers.

Il avait achevé son CAS mais n'obtiendrait son certificat qu'en novembre 2023, lorsqu'il aurait rendu son mémoire. Il produisait une lettre de son parti politique attestant qu'il était bien membre de la commission « E_____ », qui se réunissait

tous les mois. Il avait en outre signé le 1^{er} mai 2023 un contrat avec F_____, pour qui il exerçait désormais sur appel comme juriste en vue de donner des conseils aux requérants d'asile.

Les faits avaient été constatés de manière inexacte, l'OCPM n'ayant pas retenu qu'il avait des compétences spécifiques en droit des étrangers. La décision violait en outre l'art. 9 al. 1 LPA. Le législateur n'avait pas voulu réserver aux avocats le monopole de la représentation devant les autorités administratives. Les juristes indépendants devaient certes être spécialisés pour être reconnus comme tel, mais tel était précisément son cas, en particulier en raison de l'obtention du CAS en droit des migrations. Lui nier la qualité de MPQ reviendrait indirectement à introduire un monopole des avocats. Enfin, la décision attaquée violait sa liberté économique.

b. Le 21 juin 2023, l'OCPM a conclu au rejet du recours, les arguments soulevés dans celui-ci n'étant pas de nature à modifier sa position.

Le recourant n'avait pas démontré posséder les connaissances nécessaires en droit de la migration. Son CAS en droit des migrations n'était pas encore achevé et il n'avait communiqué aucun procès-verbal. Il n'avait effectué que brièvement une activité en lien avec le domaine de l'asile. Le contrat conclu avec F_____ n'était pas en soi déterminant pour parvenir à une autre conclusion. Il alléguait avoir assisté de nombreux clients mais n'avait pas expliqué précisément auprès de quelles autorités ou juridictions.

c. Le 2 août 2023, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 1^{er} septembre 2023 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.

d. Le 10 août 2023, l'OCPM a indiqué ne pas avoir de requêtes ni d'observations complémentaires à formuler.

e. Le 1^{er} septembre 2023, le recourant a persisté dans ses conclusions. Il avait assisté avec succès plusieurs clients devant l'OCPM. Il n'existait aucun intérêt public ou privé prépondérant à restreindre sa liberté économique.

f. Le 20 novembre 2023, le recourant a informé la chambre administrative qu'il avait obtenu le CAS en droit des migrations, accompagné du certificat ainsi que d'une attestation de la directrice d'études du CAS.

g. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1.** Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10) ; la décision attaquée émanant de l'OCPM mais ne relevant pas directement de la police des étrangers puisqu'elle porte uniquement sur la

qualité de MPQ d'un mandataire au sens de l'art. 9 LPA, elle peut être attaquée directement auprès de la chambre administrative (art. 3 al. 1 et 2 *a contrario* de la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers du 16 juin 1988 - LaLEtr - F 2 10), comme mentionné du reste dans la décision.

2. L'objet du litige est donc la décision de l'OCPM de dénier au recourant la qualité de MPQ au sens de l'art. 9 al. 1 LPA.

2.1 Les parties, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement ou que l'urgence ne le permette pas, peuvent se faire représenter par un conjoint, un ascendant ou un descendant majeur, respectivement par un avocat ou par un MPQ pour la cause dont il s'agit (art. 9 al. 1 LPA), étant précisé que ce dernier intervient nécessairement comme défenseur de choix et ne peut être nommé d'office (arrêt du Tribunal fédéral 2C_835/2014 du 22 janvier 2015).

2.2 Par cette disposition, le législateur cantonal a manifesté son intention de ne pas réserver le monopole de représentation aux avocats en matière administrative, dans la mesure où un nombre important de recours exige moins de connaissances juridiques que de qualifications techniques (MGC 1968 p. 3027 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.416/2004 du 28 septembre 2004 consid. 2.2). L'art. 9 LPA n'a pas pour but de permettre la représentation et l'assistance des parties par tout juriste qui n'est pas titulaire du brevet d'avocat, mais repose sur le constat que certaines personnes, qui ont des qualifications techniques dans certains domaines, sont à même de représenter avec compétence leur client dans le cadre de procédures administratives, tant contentieuses que non contentieuses (ATA/777/2019 du 16 avril 2019 consid. 2a ; ATA/65/2019 du 22 janvier 2019 ; ATA/729/2018 du 10 juillet 2018).

2.3 L'aptitude à agir comme MPQ doit être examinée de cas en cas, au regard de la cause dont il s'agit, ainsi que de la formation et de la pratique de celui qui entend représenter une partie à la procédure. Il convient de se montrer exigeant quant à la preuve de la qualification requise d'un mandataire aux fins de représenter une partie, dans l'intérêt bien compris de celle-ci et de la bonne administration de la justice, surtout en procédure contentieuse (ATF 125 I 166 consid. 2b/bb ; ATA/729/2018 précité). Pour recevoir cette qualification, le mandataire doit disposer de connaissances suffisantes dans le domaine du droit dans lequel il prétend être à même de représenter une partie (ATA/729/2018 précité).

2.4 Comme l'a en effet jugé le Tribunal fédéral, les personnes, même juristes, qui ne bénéficient ainsi pas de la présomption de fait reconnue par la loi aux avocats quant à leur aptitude à représenter efficacement les intérêts des parties dans les procédures administratives doivent, pour se voir reconnaître la qualité de MPQ, faire état de solides connaissances dans le domaine considéré, en démontrant par exemple avoir suivi une formation particulière dans ce domaine ou avoir déjà soutenu des recours portant sur une problématique analogue. De plus, la qualité de MPQ ne doit pas être examinée selon la qualité intrinsèque du recours, mais d'après

les connaissances dont son auteur peut se prévaloir dans le domaine considéré (arrêt du Tribunal fédéral 1P.416/2004 précité consid. 2.3).

2.5 Le but de l'art. 9 LPA s'oppose à l'admission comme MPQ de tous les conseillers juridiques indépendants. En effet, la situation d'un juriste indépendant est différente de celle d'un juriste employé : les juristes qui se chargent de la défense des intérêts des administrés en procédure administrative agissent dans le cadre de l'association, de la société, de la fiduciaire, de la société de protection juridique ou encore du syndicat qui les emploie, lesquels sont spécialisés dans un ou quelques domaines du droit, ce qui les distingue de la situation d'un conseiller juridique indépendant qui se vouerait à la défense générale des administrés. Cette différence de traitement entre un juriste indépendant et les organismes précités est également justifiée du point de vue de la protection des administrés, but visé par l'art. 9 LPA. La qualité de MPQ ne doit ainsi être donnée qu'à des personnes dont il est évident, aux yeux des administrés, qu'elles ne sont compétentes que dans le domaine du droit dont il s'agit, mais qu'elles n'ont pas les pouvoirs de représentation d'un avocat (ATA/53/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2c ; ATA/108/2010 du 16 février 2010).

2.6 La chambre de céans a nié la qualité de MPQ devant le service de la main-d'œuvre étrangère à un justiciable titulaire d'un diplôme supérieur de commerce et indiquant dans son curriculum vitae être expert fiscal, gestionnaire financier et administrateur de sociétés et agir devant l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) depuis 35 ans, mais sans le prouver. La même qualité a été niée à son fils qui, titulaire d'un master en droit international, n'avait pas prouvé qu'il possédait des compétences particulières. Le fait qu'il avait suivi des enseignements en relations internationales ou en droit humanitaire, ou encore qu'il avait fondé une organisation non gouvernementale active internationalement dans le domaine des droits fondamentaux, ne pouvait suppléer l'absence de formation ou d'expérience particulière en matière de droit suisse des étrangers (ATA/149/2021 du 9 février 2021 consid. 6).

Elle a également nié cette qualité à un justiciable qui prétendait être licencié en droit international ainsi que chercheur en droit international comparé dans une université italienne, alors même que l'on ne savait pas auprès de quelle université il avait obtenu sa licence et qu'il n'apparaissait pas dans la liste des chercheurs de l'université italienne précitée (ATA/657/2023 du 20 juin 2023).

2.7 De telles restrictions sont compatibles avec le droit à la liberté économique, garantie par l'art. 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), dans la mesure où elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 Cst. ; ATA/53/2015 précité consid. 2c). Selon la jurisprudence, il est admis que la protection du public contre les personnes incapables représente l'un de ces intérêts (ATF 105 Ia 67 ; ATA/173/2004 du 2 mars 2004).

2.8 L'autorité de recours doit en principe prendre en compte les faits et moyens de preuve qui surviennent après le dépôt du mémoire de recours et l'échange des écritures s'ils sont pertinents. De même, elle doit tenir compte de modifications des circonstances qui interviennent en cours de procédure (ATA/22/2024 du 9 janvier 2024 consid. 2.2 ; ATA/751/2023 du 11 juillet 2023 consid. 2.1 et l'arrêt cité ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd., 2015, p. 618).

2.9 En l'espèce, le recourant est au bénéfice d'une maîtrise universitaire genevoise, et désormais d'un CAS en droit des migrations, lequel est un programme spécialisé en droit des étrangers dispensé conjointement par trois universités suisses. Il est en outre juriste sur appel pour F_____, chargé de conseiller les requérants d'asile qui s'adressent à cette organisation. Il a de plus déjà fourni de telles prestations de conseil quelques mois en tant que stagiaire en 2019.

Comme le note à juste titre le recourant, le législateur n'a pas voulu réserver aux avocats le monopole de la représentation en procédure administrative, un juriste pouvant représenter les administrés devant les administrations pour peu qu'il soit spécialisé dans le domaine considéré.

Si certes le recourant n'avait pas répondu de manière très satisfaisante au courrier de l'intimé lui demandant de justifier sa qualité de MPQ, celle-ci peut être aujourd'hui reconnue au vu des qualifications et expériences précitées, ce d'autant plus d'une part que l'intimé ne prétend pas que la qualité des écritures ou des interventions du recourant serait sujette à caution, et d'autre part que la qualité de MPQ peut être révoquée en cas de constat de défense inadéquate ou inefficace.

Le recours sera donc admis, la décision attaquée annulée et la qualité de MPQ du recourant en droit des étrangers admise.

- 3.** Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera toutefois pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA), le recourant n'ayant pas conclu et n'ayant pas prétendu avoir exposé de frais pour sa défense, qu'il a assurée seul.

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 mai 2023 par A_____ contre la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 4 avril 2023 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision de l'office cantonal de la population et des migrations du 4 avril 2023 ;
admet la qualité de mandataire professionnellement qualifié en droit des étrangers de
A_____ ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin
2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent
sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit
public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve
et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal
fédéral suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie
électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession
du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Monsieur A_____, ainsi qu'à l'office cantonal de la
population et des migrations.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF,
Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

